VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 85)
z dnia 8 stycznia 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 85)

8 stycznia 2014 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie projektu planu pracy Komisji na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2014 r.;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 9/13, K 21/13, P 26/12, K 22/13, SK 13/13, P 11/13, SK 65/13.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Marzena Laskowska** – naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS oraz **Wojciech Brzozowski, Andrzej Herbet, Maciej Iwański, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Szymon Pawłowski** – specjaliści z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich i ponieważ jest to pierwsze posiedzenie w nowym roku, życzę wszystkim dużo zdrowia, wszelkiej pomyślności, owocnej pracy na posiedzeniach naszej Komisji. To są życzenia zarówno dla członków Komisji, jak i dla stale współpracujących z nami prawników z Biura Legislacyjnego, z Biura Analiz Sejmowych. Witam także nowych członków Komisji Ustawodawczej. Jest z nami pani minister Krystyna Szumilas. Czy to pierwsze pani posiedzenie? Nie, już drugie. To podwójnie gorąco witam w tym roku.

Czy do porządku dziennego, który państwo otrzymali, są jakieś uwagi lub pytania? Nie słyszę. Uznaję, że porządek dzienny został przyjęty. Przechodzimy wobec tego do jego realizacji.

A więc punkt pierwszy – rozpatrzenie projektu planu pracy Komisji na I półrocze 2014 r. Czy są uwagi lub pytania do przedstawionego planu pracy? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego planu pracy? Stwierdzam, że Komisja plan pracy przyjęła jednogłośnie.

Punkt drugi – zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pan poseł Pahl prosił, żeby BAS przedstawił stanowisko w sprawie o sygn. akt SK 9/13. Bardzo proszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o omówienie sprawy.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Andrzej Herbet:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 9/13 to sprawa, na co wskazuje sygnatura, zainicjowana w trybie kontroli konkretnej skargi konstytucyjnej, w której skarżący domaga się zbadania konstytucyjności kilku przepisów, a mianowicie: art. 417^1 § 2 ustawy – Kodeks cywilny, rozumianego w ten sposób, że pod pojęciem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia powodującej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa należy rozumieć wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa o charakterze elementarnym i kwalifikowanym; po drugie ten sam przepis, a więc art. 417^1 § 2 k.c. rozumiany w ten sposób, że w zakres pojęcia szkody, do naprawienia której zobowiązany jest Skarb Państwa, nie wchodzi uszczerbek majątkowy wywołany wykonaniem prawomocnego orzeczenia na drodze postępowania egze-

kucyjnego i po trzecie art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398^{15} § 1 zdanie pierwsze ustawy – Kodeks postępowania cywilnego rozumiany w ten sposób, że orzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej uwzględniające skargę kasacyjną, nie wiąże sądu powszechnego w sprawie o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem.

Zdaniem skarżącego, pierwszy z kwestionowanych przepisów, a więc art. 417^1 § 2 k.c., który określa zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. bezprawie judykacyjne, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji, natomiast dwa przywołane związkowo przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Jeżeli chodzi o stronę formalną zagadnienia, to proponujemy uznać, że skarga spełnia wymagania określone w konstytucji i ustawie o Trybunale Konstytucyjnym wyłącznie w odniesieniu do art. 417^1 § 2 zdanie pierwsze k.c. i wyłącznie w tym zakresie można się do niej odnosić merytorycznie. Pozostałe ze wskazanych zakresów kontroli nie podlegają badaniu i to z kilku różnych względów. Przede wszystkim dlatego, że w odniesieniu do drugiego z przywołanych sposobów rozumienia art. 417^1 k.c. skarżący nie wykazał istnienia stałej praktyki orzeczniczej. Zresztą sąd orzekający w jego sprawie na ten przepis się nie powoływał. Analogiczny wniosek można postawić odnośnie do przywołanych przepisów k.p.c., z tą dodatkową wzmianką, na co wskazuje także Prokurator Generalny w swoim stanowisku, że można uznać, iż w tym zakresie skarżący kwestionuje nie tyle pominięcie, ile zaniechanie legislacyjne.

A więc z merytorycznego punktu widzenia pozostaje nam do rozstrzygnięcia problem konstytucyjności art. 417^1 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu cywilnego rozumianego w ten sposób, że niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia, z którego wydaniem wiąże się szkoda podlegająca naprawieniu przez Skarb Państwa, obejmuje wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa o charakterze elementarnym i kwalifikowanym.

W naszej opinii można bronić stanowiska, że przepis ten w tym rozumieniu jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji, a więc z przepisem gwarantującym prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Istotnie jest tak, że w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego ukształtowała się stabilna, przywoływana w stanowisku linia orzecznicza, zgodnie z którą w trakcie sądowego stosowania prawa nie każde uchybienie przepisom prawa jest takim uchybieniem, z którym wiąże się odpowiedzialność cywilnoprawna Skarbu Państwa za tzw. bezprawie judykacyjne. W wielu, cytowanych obszernie w stanowisku, judykatach Sąd Najwyższy przy aprobacie doktryny wywodził, że specyfika sądowego stosowania prawa, a przede wszystkim konieczność zapewnienia niezależności i niezawisłości przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, konieczność zapewnienia możliwości orzekania przez sędziego w zgodzie z własnym sumieniem i przepisami prawa, i wreszcie pewien luz decyzyjny, jaki przepisy często pozostawiają sędziemu orzekającemu, uniemożliwiają przyjęcie tezy, że każde naruszenie przepisów prawa, czy to materialnoprawnych, czy też proceduralnych, miałoby generować odpowiedzialność cywilnoprawną Skarbu Państwa.

Zresztą problem ten został, chociaż w nieco innym kontekście – i dlatego nie ma podstaw do umorzenia postępowania w całości ze względu na zasadę *ne bis in idem* – rozstrzygnięty w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 2012 r. Wyrok ten wprawdzie dotyczył regulacji proceduralnej, bowiem dotyczył art. 424^1 § 1 k.p.c., a więc przepisu otwierającego grupę przepisów dotyczących skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Jest to przepis proceduralny wprawdzie, ale on koresponduje z materialnoprawną regulacją zawartą w art. 417^1 Kodeksu cywilnego. W wyroku tym o sygn. akt SK 4/11 Trybunał stwierdził wprost, że art. 424^1 § 1 k.p.c. rozumiany w ten sposób, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje tylko wtedy, kiedy niezgodność ta jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W tym orzeczeniu Trybunał podzielił argumenty przedstawiane zarówno w stanowiskach poszczególnych składów orzekających Sądu Najwyższego, jak i stanowisko zdecydowanie dominujące w literaturze przedmiotu wskazujące na konieczność pewnej stopniowalności

pojęcia bezprawności przy konstruowaniu deliktu, który określamy potocznie mianem bezprawności judykacyjnej.

Z tego względu wnosimy jak w *petitum* projektu stanowiska, a więc wnosimy o uznanie, że zaskarżony przepis w rozumieniu przywołanym przez skarżącego jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jakieś pytania lub uwagi?

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Chciałabym się tylko upewnić, czy dobrze rozumiem. Problem jest taki, że odszkodowanie przysługiwałoby za działania funkcjonariuszy, bo art. 417 k.c. – jak rozumiem – dotyczy działania funkcjonariuszy, ale tylko za taką szkodę, kiedy nastąpiłoby rażące naruszenie prawa. Następnie pan mecenas powiedział, że orzecznictwo jest takie, iż takie stopniowanie jest konieczne i dopiero w razie stwierdzenia rażącego naruszenia prawa po stronie funkcjonariusza publicznego można skutecznie domagać się odszkodowania, jeśli oczywiście powstanie szkoda.

Uważam, że jeżeli tak to ma być, to nie jest to zgodne z konstytucją, ponieważ przepisy art. 417 k.c. nie kładą nacisku na interes Skarbu Państwa i nie pozwalają stopniować bezprawności, tylko wymagają równorzędnie powstania szkody. A szkoda może powstać również wtedy, i to nawet bardzo duża, kiedy naruszenie przepisów wcale nie jest rażące. Przy czym trzeba pamiętać, że pojęcie „rażące" jest interpretowane w orzecznictwie sądowym. W związku z tym wydaje mi się, że równorzędnie powinny być chronione interesy nie tylko Skarbu Państwa, ale także osoby, której interesy zostały przez funkcjonariusza naruszone, a szkoda powstała niezależnie od tego czy naruszenie prawa jest rażące.

Akt sprawy nie czytałam, ale uważam, że przyjęcie stanowiska, iż możemy uznać za zgodne z konstytucją stopniowanie bezprawności bez uwzględnienia faktu zaistnienia szkody, a nawet dużej szkody, czyli bez uwzględnienia interesu osoby, która została przez funkcjonariusza publicznego pokrzywdzona, to nie jest sytuacja zgodna z konstytucją.

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Już odpowiadam, pani profesor. Przywołam najpierw treść przepisu art. 417^1 § 2 k.c. – „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej". Problem, o którym rozmawiamy nie dotyczy w tym przypadku ostatecznej decyzji, ale szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia. Oczywiście, żeby odpowiedzialność Skarbu Państwa się ziściła, muszą zostać spełnione także pozostałe, poza bezprawnością, przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa, a więc musi wystąpić szkoda i musi wystąpić związek przyczynowy pomiędzy działaniem szkodzącym, czyli wydaniem prawomocnego orzeczenia a szkodą. Natomiast orzecznictwo, co jeszcze raz podkreślam, w tym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego takie specyficzne rozumienie pojęcia bezprawności w przypadku tzw. bezprawności judykacyjnej, a więc w przypadku deliktów polegających na wydaniu prawomocnego orzeczenia, akceptuje.

Mogę przywołać *in extenso* rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie o sygn. akt SK 4/11 o treści następującej: „Trybunał Konstytucyjny dostrzega trudność precyzyjnego a zarazem syntetycznego i powszechnego określenia przesłanek, których spełnienie otwiera drogę dochodzenia odszkodowania od państwa. Wypracowane przez SN rozumienie przesłanki niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, zgodnie z którym niezgodność ta musi być oczywista, rażąca i musi przybierać postać kwalifikowaną, Trybunał uznaje za formułę obejmującą wszystkie warunki, których spełnienie otwiera drogę dochodzenia od Skarbu Państwa naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem tego orzeczenia. Przez wymaganie kwalifikowanej postaci niezgodności z prawem formuła ta, w ocenie Trybunału, nawiązuje do procesu orzekania działania sądu, którego nieprawidłowości doprowadziły do oczywistej, to jest elementarnej, niepodlegającej dyskusji, narzucającej się każdemu prawnikowi niezgodności orzeczenia z konkretnym przepisem prawa bez

względu na wybrany sposób jego interpretacji. Wymaganie rażącej niezgodności z prawem podkreśla dodatkowo powagę uchybień, głównie w aspekcie jej skutków, zwłaszcza w odniesieniu do stron uczestników postępowania".

Wydaje mi się, że możemy dyskutować nad tym problemem, chociaż bardziej na płaszczyźnie czysto naukowej, jednak sądzę, iż rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie SK 4/11 od strony kontroli konstytucyjności tego przepisu sprawę niemalże przesądza.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Mnie akurat nie przekonuje to, że Trybunał tak powiedział, dlatego że znamy działania i są orzeczenia Trybunału, które podlegają różnego rodzaju glosom, które w sposób bezsprzeczny wykazują niekonstytucyjność takiego czy innego stanowiska. To jest tylko pewna grupa osób, której nie służy boska cecha nieomylności.

W tym przypadku Trybunał bierze stronę i reprezentuje głównie interesy Skarbu Państwa i zacieśnia, ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa do ukształtowanych przez siebie kryteriów, to znaczy tej stopniowalności naruszenia przepisów, co oczywiście, powtórzę, oczywiście narusza wyraźny przepis kodeksu, który o żadnym stopniowaniu nie mówi, a wymaga zaistnienia szkody. Wiem, że przesądza orzecznictwo Trybunału, ale powiem to jeszcze raz, Trybunał nie reprezentuje interesów osób pokrzywdzonych przez Skarb Państwa, tylko reprezentuje interesy urzędników. W takich przypadkach powinna być równocześnie i równoważnie uwzględniona szkoda uczyniona przez jakiekolwiek naruszenie przepisów. Jeśli jest szkoda, to taka szkoda powinna być naprawiona niezależnie od tego, jak Trybunał Konstytucyjny to robi. Ponieważ Trybunał Konstytucyjny – po raz trzeci to powiem – nie reprezentuje interesów osób poszkodowanych, to mamy tak jak mamy i tak się na pewno sprawa skończy. Ale orzecznictwo i stanowisko Trybunału nie jest zgodne z konstytucją.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W tej sprawie skarżący odnosi się do szkody, która została spowodowana prawomocnym wyrokiem sądu we Wrocławiu?

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Stan faktyczny jest dość skomplikowany. Gdybym miał go krótko przedstawić, to…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Sąd we Wrocławiu wydał wyrok i nadał mu klauzulę wykonalności, a kasacja została później rozpatrzona i uchyliła ten wyrok?

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Tak, zgadza się.

Skarżący domaga się wyrównania szkody w wysokości 2412 złotych, szkody wyrządzonej przez wykonanie prawomocnego orzeczenia. Problem jest nieco bardziej skomplikowany, ale też stanowi dobrą ilustrację tego, że rzadko mamy w tego typu sytuacjach do czynienia z przypadkami czarno-białymi. Dlatego że z merytorycznego punktu widzenia, jeśli można tak powiedzieć, racja w tym procesie leżała po drugiej stronie, a mianowicie po stronie pozwanej Politechniki Wrocławskiej, z którą proces prowadził jej były pracownik, a fakt, iż ten proces został ostatecznie rozstrzygnięty na jego korzyść wiązał się jedynie z tym, że pełnomocnik Politechniki Wrocławskiej w nieodpowiednim momencie podniósł zarzuty. To znaczy zamiast zgłosić żądanie restytucyjne już w skardze kasacyjnej, uczynił to w postępowaniu przed sądem, do którego Sąd Najwyższy sprawę odesłał. Tak więc z przyczyn proceduralnych skarżący uzyskał korzystne dla siebie rozstrzygniecie, natomiast *de facto*, jeśli spojrzymy na sprawę z takiego życiowego punktu widzenia, szkody nie poniósł, ponieważ w dalszym ciągu merytorycznie pozostaje on zobowiązany do zwrotu niezasadnie pobranego wynagrodzenia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani profesor, teraz mam pytanie do pani, jeśli mogę. Każde prawomocne orzeczenia sądu, które potem zostaje skasowane, wyrządza jakąś szkodę osobie, która w wyniku tej kasacji uzyska inny wyrok. Czy w każdej sytuacji możliwe jest wyliczenie takiej szkody i uzyskanie odpowiedniego odszkodowania?

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Mnie się wydaje, że nie możemy łączyć kolejnych szkód, które wynikły wskutek kasacji i działań, które były podjęte nielegalnie albo z naruszeniem prawa. Jeśli skupiamy się na konkretnym przypadku, to chodzi tu o pewien wzór, o pewne rozwiązanie o charakterze uniwersalnym, który miałby znaczenie uniwersalne. Natomiast jeśli będziemy łączyć fakt odwołania orzeczenia z czyjąś szkodą… to będzie dochodził swojego. Nie możemy zdejmować odpowiedzialności z funkcjonariuszy Skarbu Państwa i przenosić jej, każąc mieć wyrzuty sumienia osobom, które poniosły szkodę, tylko dlatego, że jak się odwróci czy skasuje wyrok, to jeszcze ktoś inny poniesie szkodę.

Ja to mówię z taką pewną manierą uniwersytecką, tylko że przy rozstrzygnięciach prawnych powinno się pewien wzór uniwersalny przedstawić, a potem, oczywiście, można przeciwko głosować. Nawet wiem, jak się dzisiejsze głosowanie zakończy, i wiem, co powie Trybunał, ale poczuwam się w obowiązku powiedzieć, jak to powinno wyglądać. Nie możemy takiej wiązanej sprzedaży w sprawie robić, że tak to określę, i powiedzieć, jak zbierzemy wszystkie szkody, to wyliczymy co i jak i tak orzekniemy temu pierwszemu. Tak się tego nie robi, tak nie można.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję za ten głos, bo to powoduje, że nasza dyskusja jest merytoryczna. Problem, który pani poseł poruszyła, jest problemem rzeczywistym. Tylko wydaje mi się, że ważną częścią tego problemu jest to, czy w przepisie mogą być zawarte jakiekolwiek ograniczenia dotyczące roszczenia odszkodowawczego? I czy w tym przypadku sformułowanie w przepisie pojęcia „oczywisty", tego błędu popełnionego przez sąd, czy to jest pewne nadużycie ze strony ustawodawcy, czy nie? To jest też kwestia zważenia proporcji w postępowaniu. Pamiętam, że kiedy przed Trybunałem Konstytucyjnym wiele lat temu toczyły się sprawy o odszkodowania za błędy popełnione przez urzędników, wtedy my stanęliśmy na stanowisku, że przepisy ograniczające odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa są niezgodne z konstytucją. Dyskutowaliśmy na ten temat i doszliśmy do wniosku, że te przepisy są niezgodne z konstytucją. Na skutek tego nastąpiły zmiany w przepisach kodeksowych. Ale myśleliśmy i o tym, aby kwestia odszkodowań była jednak w jakiś sposób wyważona.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Rzecz w tym, że przepis nie ogranicza tej odpowiedzialności w żaden sposób. Nie chcę przedłużać dyskusji, ale zwracam uwagę, że praktyka orzecznicza ogranicza możliwości dochodzenia odszkodowań i tylko o to mi chodzi. Podkreślam, że przepis nie tworzy żadnych ograniczeń, ale praktyka ograniczania możliwość uzyskiwania odszkodowań od Skarbu Państwa jest, moim zdaniem, niekonstytucyjna. Skoro jednak taką praktykę wykształcił Trybunał Konstytucyjny, to ja mogę tylko to powiedzieć. Nie chcę blokować naszej dyskusji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tu nie ma mowy o żadnym blokowaniu dyskusji. To jest bardzo dobra i pożyteczna dyskusja. Pan mecenas chciał jeszcze coś dodać? Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Nie chcę sprowadzać dyskusji na takie tory, że posługujemy się argumentem z autorytetu, bo tak w rzeczy samej nie jest. Zwracam tylko uwagę na to, że orzecznictwo zarówno Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryna posługują się wieloma argumentami, nad którymi trudno przejść do porządku dziennego. Przecież wszyscy jako prawnicy mamy świadomość tego, że proces sądowego stosowania prawa nie jest procesem pewnego mechanicznego powielania jakiegoś z góry przypisanego zachowania. Jest kwestia interpretacji czy wykładni przepisów prawa, jest kwestia pewnego luzu decyzyjnego, którym każdy sędzia dysponuje.

Załóżmy na moment, że rzeczywiście jest możliwość domagania się od Skarbu Państwa odszkodowania w każdej sytuacji, kiedy strona procesu wykaże, że zachowanie sądu w jakimś tam aspekcie odbiegało, nie wiem, od wykładni dokonanej przez inny sąd, od wykładni dokonanej przez Sąd Najwyższy, od komentarza jednego czy drugiego.

Powstaje tylko pytanie czy my dajemy skarżącemu w tym momencie narzędzie realne, czy to nie jest tylko pozór możliwości domagania się odszkodowania, bo koniec końców rozstrzygnięcie nie musi być dla skarżącego korzystne. Wydaje mi się, że aspekty związane ze specyfiką sądowego stosowania prawa to są aspekty, nad którymi trudno jednak przejść do porządku dziennego. Warto byłoby pomyśleć o tym, aby nie doprowadzać do swoistej blokady psychicznej sędziów, którzy przed wydaniem rozstrzygnięcia będą się zastanawiać, czy jakaś niewielka rozbieżność na przykład od linii orzeczniczej innego sądu czy Sądu Najwyższego nie spowoduje później odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i nie przełoży się na ich sytuację. To jest problem pewnej gwarancji, jak powiedziałem wcześniej, niezależności i niezawisłości sędziowskiej.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

W tym momencie zgodziłabym się z panem mecenasem, gdybyśmy mieli do czynienia z przepisem, który daje pewien margines, tworzy pewien luz, używa pojęć nieostrych, klauzulami się posługuje. Wtedy doprecyzowanie należy do orzecznictwa, zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast jeśli mamy przepis bardzo konkretny, jak ten, o którym mówimy, który żadnego luzu nie przewiduje, to jednak interpretacja Trybunału, która stoi po stronie państwa, czyli podmiotu silniejszego, nie jest z pewnymi standardami demokratycznymi zgodna.

Ja jednak bronię stanowiska, że niezależnie od potrzeby czy to racjonalności, czy ekonomiczności, czy w końcu od ograniczania czy umniejszania problemu, to jeśli przepis jest wyraźny, a Trybunał interpretuje po to, aby orzeczenie było bardziej zgodne, tworząc pewną praktykę na przyszłość, mówiąc krótko, by oszczędzić wydatków budżetowi, to jest to w moim przekonaniu interpretacja zawężająca prawa słabszych w całej ten konstrukcji – obywatela czy osoby poszkodowanej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan poseł Pahl zgłosił, że zgadza się z projektem stanowiska, więc jeśli nie ma więcej pytań, to przechodzimy do głosowania.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska w sprawie o sygn. akt SK 9/13?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 15 głosach za, braku przeciwnych i 2 wstrzymujących się. Pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji panu posłowi Witoldowi Pahlowi.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Jest to sprawa o sygn. akt K 21/13 pana posła Andrzeja Dery. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Szanowni państwo, sprawa wydaje się być bardzo prosta z tego względu, że mamy już podobne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W sprawie chodzi o zakwestionowanie art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin w zakresie, w jakim przewiduje wznowienie wypłaty świadczeń pieniężnych od miesiąca, w którym ustała przyczyna powodująca wstrzymanie ich wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, w warunkach, gdy świadczenia nie mogły być doręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego.

Były już podobne rozprawy, które określiły, że ten przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W tej chwili toczy się proces legislacyjny, aby ten przepis zmienić, bo w orzeczeniu z 19 lutego 2013 r. Trybunał zasygnalizował ustawodawcy potrzebę podjęcia prac nad zmianą tej regulacji i wyjaśnił, że art. 46 wspomnianej ustawy ma charakter zakresowy i powinien być zmieniony drogą implementacji rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego do ustawy.

Sąd konstytucyjny dostrzegł, że ten sam problem konstytucyjny istnieje w przypadku art. 46 omawianej ustawy, bo wyrok dotyczył właśnie tego przepisu, oraz na gruncie art. 45 ust. 1 ustawy. Już w samym orzeczeniu Trybunał wskazał, że to jest problem tożsamy. Sprawa o sygn. akt K 21/13 to wniosek Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności art. 45 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych

oraz ich rodzin. Skoro sam Trybunał to stwierdził, my też musimy stwierdzić, że przepis art. 45 ust. 1 wspomnianej ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i takie jest stanowisko Sejmu. W parlamencie toczą się obecnie prace legislacyjne. Do pierwszego czytania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny został skierowany projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i ich rodzin. Omawiane przedłożenie zakłada uchylenie art. 45 oraz art. 46 ustawy. Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia i nie zawiera przepisów przejściowych. Sami stwierdzamy uchylenie tych przepisów, więc nie ma o czym dyskutować. W orzeczeniu Trybunał stwierdził, że dotyczy to również art. 45 ustawy, a niniejsze zaskarżenie dotyczy art. 45 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i ich rodzin.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę. Czy ktoś z członków Komisji jest członkiem Krajowej Rady Prokuratury? Pan poseł Piotrowicz. Ja mam takie pytanie. Czy przy Prokuratorze Generalnym powstała jakaś komórka, która sprawdza zgodność aktów prawnych z konstytucją?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Prokurator Generalny zawsze przedstawia swoje stanowisko przed Trybunałem Konstytucyjnym. Uczestniczy nie tylko w postępowaniach zainicjowanych przez inne podmioty, ale też w tych z własnej inicjatywy. Przypuszczam w związku z tym, choć tego zjawiska nie badałem, że jest komórka, która zajmuje się kontaktami z Trybunałem Konstytucyjnym i badaniem niektórych przepisów, czy są one zgodne z konstytucją. Wnoszę to z tego względu, że szereg postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowanych właśnie przez Prokuratora Generalnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zgoda. Jest wydział w Prokuraturze Generalnej, który zajmuje się sprawami zawisłymi przed Trybunałem Konstytucyjnym. Domyślam się, że to pracownicy tego wydziału przygotowują wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, natomiast w tym przypadku nie mamy do czynienia z przepisem materialnym ani formalnym z Kodeksu karnego czy Kodeksu postępowania karnego, tylko przepisem dotyczącym zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy.

Czy mógłby pan poseł na posiedzeniu Krajowej Rady Prokuratury uzyskać informację, w jaki sposób prokuratura doszła do wniosku, że ten przepis jest niezgodny z konstytucją? Dostrzegam, że zakres działania Komisji Ustawodawczej, jeżeli chodzi o sprawy zawisłe przed Trybunałem, będzie się rozszerzał, bo dostrzegam taką szlachetną rywalizację między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Prokuratorem Generalnym. To jest coś nowego.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Wkrótce staniemy przed koniecznością złożenia projektu stanowiska Sejmu w analogicznej sprawie czy lepiej powiedzieć w analogicznych okolicznościach. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku niekonstytucyjność przepisu przewidującego zasady odszkodowania za tzw. szkody bobrowe. Kolejny wniosek, który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego z inicjatywy Prokuratora Generalnego, dotyczy szkód spowodowanych przez inne zwierzęta objęte ochroną. Senat podjął działania zmierzające do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jednak czas potrzebny na uchwalenie tej ustawy jest, po pierwsze, nieprzewidywalny, a po drugie, dłuższy niż terminy instrukcyjne wyznaczone nam przez Trybunał Konstytucyjny. W związku z tym ponownie staniemy przed koniecznością zajęcia państwa czasu przedłożeniem i przedyskutowaniem sprawy analogicznej i rozstrzygniętej już przez Trybunał Konstytucyjny.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Zwracam uwagę, że zbieżność dat nie jest przypadkowa. Wyrok Trybunału został wydany 19 lutego 2013 r., a wniosek Prokuratora Generalnego wpłynął 29 maja 2013 r. Trybunał nie mógł wydać orzeczenia w sprawie art. 45 ustawy, bo było to pytanie prawne, ja w tej sprawie występowałem jako przedstawiciel Sejmu. Badając art. 46 ustawy, Trybunał

w orzeczeniu wskazał, że ten sam problem dotyczy art. 45 ustawy, więc Prokurator Generalny miał gotowy wniosek.

Prokurator był na sali, był świadkiem tego postępowania i stwierdził, że wobec takiego orzeczenia wyrok jest do przewidzenia. Więc może to będzie rywalizacja, kto ma więcej wniosków, w przypadku których Trybunał uznaje naruszenie. Ale ja nie dopatrywałbym się jakieś utajnionej rywalizacji. Moim zdaniem, jest to konsekwencja wynikająca z wyroku w sprawie, w której uczestniczył prokurator.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jest wyjaśnienie, które rozwiewa część moich obaw. Dziękuję. Czy są inne pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji panu posłowi Andrzejowi Derze.

Kolejna sprawa to sprawa pana posła Borysa Budki o sygn. akt P 26/13. Jest to stanowisko dodatkowe. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Borys Budka (PO):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, bardzo krótko. Trybunał Konstytucyjny wyznaczył termin rozprawy na przyszły wtorek w sprawie objętej tą sygnaturą. Jest to pytanie prawne Sądu Rejonowego w Gliwicach, Wydziału Pracy – dosyć aktywnego, jeśli chodzi o zadawanie pytań Trybunałowi Konstytucyjnego. Pierwotnie w naszym stanowisku wnosiliśmy o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Z ostrożności procesowej, bo skoro Trybunał wyznaczył termin rozprawy, to być może będzie chciał merytorycznie rozpatrzyć sprawę, choć może także umorzyć postępowanie po przeprowadzeniu rozprawy, co dzisiaj trudno nam stwierdzić. Ale już samo wyznaczenie terminu rozprawy powoduje, że wypada przedstawić stanowisko merytoryczne.

Sprawa jest interesująca, choć prosta z punktu widzenia przepisów, ponieważ dotyczy pracowników samorządowych, a dokładnie przepisu art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych. Podobne zasady dotyczą pracowników służby cywilnej, pracowników urzędów państwowych. Chodzi o dodatkowe wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych w niedzielę lub święta. Chodzi o to, że takiego wynagrodzenia pracownicy ci nie otrzymują. Pracownicy samorządowi otrzymują albo wynagrodzenie bez dodatku, albo czas wolny od pracy.

Pytanie prawne dotyczy osoby kierującej zakładem pracy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy, która nawet w przepisach Kodeksu pracy nie ma prawa do nadgodzin. O tyle nasze stanowisko jest proste w tym zakresie, bowiem wnosimy o uznanie, że wskazany przepis jest zgodny z konstytucją. Pytanie prawne sądu zostało sformułowane nie dość precyzyjnie. Z uzasadnienia bardziej trzeba domyślać się, o co chodzi sądowi. A sądowi chodzi tak naprawdę o osobę, która była pracownikiem samorządowym, pracowała w nadgodzinach i teraz pozwała pracodawcę o wypłatę tego dodatku. Przepisy tego nie przewidują, nawet przepisy Kodeksu pracy nie przewidują dodatku dla osób kierujących zakładem pracy. Osoba ta nie dość, że kierowała, to jeszcze tam pracowała, a chodzi o dyrektora rodzinnego domu dziecka. W związku z tym w naszym stanowisku wnosimy o uznanie przepisu za zgodny zarówno z podanymi wzorcami konstytucyjnymi, jak i wskazanym art. 4 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej.

Jeżeli będzie taka potrzeba, to mogę sprawę omówić bardziej szczegółowo, ale sądzę, że wszystko jest jasne. Proszę o przyjęcie stanowiska, że przepisy ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie, w jakim dotyczą pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, są zgodne z podanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska dodatkowego w sprawie o sygn. akt P 26/12?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko dodatkowe przyjęła jednogłośnie. Pan poseł Budka ma już naszą rekomendację. Czy ta rozprawa odbędzie się 14 stycznia?

Poseł Borys Budka (PO):

Termin jest wyznaczony na wtorek.

Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:

Wtorek 21 stycznia 2014 r.

Poseł Borys Budka (PO):

W następnym tygodniu sejmowym, to znaczy za dwa tygodnie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przechodzimy do następnej sprawy. Również pan poseł Borys Budka. Sprawa o sygn. akt K 22/13.

Poseł Borys Budka (PO):

Szanowni państwo, sprawa ta dotyczy wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej. Wniosek dotyczy przepisu, który już nie obowiązuje, ale obowiązywał do 11 października 2013 r. Chodzi o art. 154 ust. 4 i ust. 6 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przepis, który obowiązywał uprzednio, mówił o tym, że odwołanie od decyzji komisji w oddziale Narodowego Funduszu Zdrowia przysługuje do Prezesa NFZ. Naczelna Rada Lekarska wywodzi w swoim wniosku, że ten przepis jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji, twierdząc, że tak naprawdę odwołanie rozpatruje *de facto* ten sam organ. Wywody prowadzone są w ten sposób, że NFZ jest osobą prawną i zarówno prezes, jak i dyrektor oddziału NFZ to są organy tej samej osoby prawnej, a więc odwołanie od decyzji dyrektora oddziału nie powinno być rozpatrywane przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia.

Z taką argumentacją nie sposób się zgodzić, dlatego że w innych obowiązujących przepisach mamy do czynienia z taką sytuacją. Na przykład w administracji niezespolonej są decyzje wojewódzkiego inspektora sanitarnego, które rozpatruje w trybie odwoławczym główny inspektor inspekcji sanitarnej, o czym piszemy w naszym stanowisku, więc tutaj absolutnie nie można się z tą argumentacją zgodzić.

Ponadto trzeba wyjaśnić, dlaczego nie wnosimy o umorzenie postępowania, tylko przedstawiamy merytoryczne stanowisko. Biuro Analiz Sejmowych stwierdza, że pomimo iż przepis utracił swą moc obowiązującą, to w przepisach przejściowych on nadal może mieć zastosowanie w stosunku do decyzji, od których odwołanie zostało wniesione przed wejściem w życie nowelizacji. Stąd to merytoryczne stanowisko. Moich wątpliwości nie budzi stanowisko, że dopuszczalne jest formułowanie przepisów w ten sposób, aby środek odwoławczy w trybie administracyjnym przysługiwał do organu, którym jest Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia. Aczkolwiek należy zaznaczyć, że nie uchyla to przepisów o sądowo-administracyjnej kontroli. Te przepisy konstytucyjne nie zostały naruszone, dlatego ja to stanowisko w pełni podzielam.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jak po nowelizacji wygląda tryb odwoławczy?

Poseł Borys Budka (PO):

Wygląda jeszcze lepiej, bo nie ma trybu odwoławczego, tylko jest wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten sam organ. Czyli nie ma odwołania do Prezesa NFZ, tylko jeszcze raz dyrektor oddziału rozpatruje odwołanie. Jest w k.p.a. taka procedura, więc po nowelizacji sytuacja jest podobna, ale ten przepis nie został jeszcze zaskarżony.

Można podejrzewać, że skoro Naczelna Rada Lekarska twierdziła, że niezgodne z konstytucją jest odwołanie od decyzji dyrektora do Prezesa NFZ, to tym bardziej będzie twierdzić, iż ponowne rozpatrzenie wniosku niejako na tym samym poziomie tym bardziej narusza art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji. Na razie jesteśmy na takim etapie,

że zaskarżony przepis nie obowiązuje i został poprawiony, aczkolwiek nie podejrzewam, aby Naczelna Rada Lekarska została usatysfakcjonowana tą zmianą. Wręcz przeciwnie, śmiem twierdzić, że analogiczny wniosek jest już w przygotowaniu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle Kalisz, czy pan poseł głosował za tą nowelizacją?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Nie, na pewno nie głosowałem za tym, przynajmniej nie przypominam sobie tego faktu. To nie jest odwołanie. To jest tak, jakby odwołanie od decyzji pana posła Budki ograniczyć do pana przewodniczącego Szaramy.

Poseł Borys Budka (PO):

Chodzi o to, że w tej chwili od decyzji dyrektora oddziału wojewódzkiego funduszu świadczeniodawcy przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Czyli to nawet nie jest przesunięcie. Na szczęście to nie jest przedmiotem sprawy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, to moje pytanie wywołało te dywagacje, ale spodziewałem się, że nastąpiło rozszerzenie możliwości odwoławczych, a tu nastąpiło zawężenie.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Przypomnę art. 78 konstytucji: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”.

To znaczy, że konstytucyjną zasadą jest dwuinstancyjne postępowanie. Każde. A potem dwuinstancyjne postępowanie sądowe. W tej sytuacji, o której mówimy, dyrektor działający w ramach biura NFZ nie stanowi w sensie prawa administracyjnego żadnej instancji, tylko jest elementem tej instancji. Podejrzewam, ale nie znam dokładnie przepisów, że jeżeli odwołanie od decyzji dyrektora rozpatrywał Prezes NFZ, to jest to naruszenie konstytucji. Dlatego zapewne taka konstrukcja została zmieniona na nieco inną, podobną do tej, jaką mamy w ramach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Decyzję wydaje zwykle dyrektor, ale podpisuje ją w imieniu prezesa, z upoważnienia. Jest ona traktowana jako decyzja pierwszej instancji. Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, jeśli organy nie mają kilku instancji, orzekają tylko w jednej instancji, to jeśli jest to organ centralny, możemy do niego kierować wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jest to substytut drugiej instancji, dopiero potem można zaskarżyć decyzję do sądu. To jest stan poprawny, a nowelizacją poprawiono sytuację wcześniej istniejącą, która naruszała konstytucję.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Zaczynam mieć wątpliwości. Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia, kierownicy oddziałów NFZ, czy to są organy administracji publicznej, państwowej? Generalnie chodzi mi o to, czy te organy wydają decyzje, które podlegają k.p.a.?

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Tylko prezes.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Czyli w sytuacji, jeśli mamy do czynienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy do tego samego dyrektora, to, praktycznie rzecz biorąc, następną instancją jest sąd. Czy musi być prezes po drodze?

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Ogólne zasady k.p.a. mówią, że jeżeli jest to organ centralny albo naczelny, który działa tylko w jednej instancji, nie ma rozbudowanych instancji, to decyzje wydane przez dyrektorów biur, przez pracowników biur, są decyzjami wydanymi przez prezesa.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ale czy na piśmie jest napisane „z upoważnienia prezesa”?

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):
Musi być napisane.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):
Ale czy tak jest?

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):
Ustawa nie przewiduje możliwości wydania decyzji przez dyrektora biura ani przez żadnego z pracowników. Cokolwiek robią, robią w imieniu prezesa, organu, i to jest decyzja pierwszej instancji.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):
A kto jest drugą instancją?

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):
Nie ma.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):
Czyli pozostaje już tylko sąd?

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):
Pozostaje tylko sąd, ale wcześniej trzeba złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, który może jeszcze raz zbadać sprawę i albo uchylić decyzję lub ją podtrzymać. Jeśli podtrzyma, to sprawa idzie do sądu, jeśli nie podtrzyma, uznaje się tę decyzję za orzeczenie drugiej instancji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Czyli nowelizacja jest dobra?

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):
Tak, nowelizacja jest dobra.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Pani profesor, ona jest dobra, biorąc pod uwagę pewien model postępowania zgodnie z k.p.a., ale z praktyki wiemy, że na szczęście zdarzają się takie sytuacje, że te odwołania do Prezesa NFZ są skuteczne. Prezes zmienia pierwotne decyzje.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):
Chodzi właśnie o to, aby on mógł zmienić swoją decyzję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Teraz mam pytanie do pana posła Budki. Kto przygotowywał projekt stanowiska? A to pani mecenas. Bardzo mi miło. Dlatego tak mówię, bo często po zakończonym posiedzeniu mamy możliwość wymiany uwag i nawet jeśli czasami się nie zgadzamy, to są to takie uwagi, które procentują zwiększeniem wiedzy, przynajmniej mojej.

Czym jest kontrakt podpisany przez dyrektora oddziału Narodowego Funduszu Zdrowia? Czy to jest zawarcie umowy? Na jakich zasadach to odwołanie się odbywa?

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:
Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w istocie jest tak, że zarówno Prezes NFZ, jak i dyrektorzy oddziałów wojewódzkich NFZ są organami tej samej osoby prawnej. Jednak należy uwzględnić również przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w tym aspekcie, który w art. 1 pkt 2 wskazuje ewidentnie, że organami o znaczeniu funkcjonalnym, przed którymi stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego, oprócz organów administracji państwowej i samorządowej, czyli tych klasycznie rozumianych organów administracji publicznej, są również inne organy państwowe. Zarówno z wypowiedzi doktryny, jak i orzecznictwa wynika, że tym innym podlegającym przepisom k.p.a. organem może być dyrektor oddziału wojewódzkiego NFZ. W naszym przypadku przepis ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych wskazuje dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ oraz Prezesa NFZ jako organy, które zostały wyposażone w kompetencje do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej

w drodze decyzji administracyjnej. Z tego względu stosujemy przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Jeżeli badamy te przepisy w kontekście historycznym, jak w naszym przypadku, to należy stwierdzić, że dewolutywność została jak najbardziej zachowana, ponieważ ani nie zostało wyłączone prawo odwołania, to po pierwsze, ani nie został spłaszczony tok instancji, podkreślam, w ujęciu historycznym, poprzez wprowadzenie instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Mamy tu klasyczną dwuinstancyjność, klasyczne przekazanie kompetencji do ponownego merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez organ drugiej instancji, w tym przypadku Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

A kto jest pierwszą instancją?

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

W pierwszej instancji orzeka dyrektor oddziału wojewódzkiego.

Poseł Borys Budka (PO):

W historycznym brzmieniu odwołanie szło do Prezesa NFZ.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Przepraszam, ale my nie możemy sobie ustalać…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Chwileczkę, ale dajmy pani mecenas dokończyć wypowiedź.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Przepraszam, sądziłam, że pani już skończyła swoją wypowiedź.

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Rozpoczynając procedurę kontraktową, mamy do czynienia z komisją konkursową, która wyłania świadczeniodawców. To jest klasyczny sposób zawarcia umowy cywilnoprawnej. Ustawa poddana krytyce wnioskodawczyni wskazuje na dodatkowy tryb kontroli ze względu na wydatkowanie środków publicznych, ten tryb administracyjnoprawny, który wskazuje możliwość odwołania od wyników komisji konkursowej do dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ, który wydaje decyzję w pierwszej instancji. Strona niezadowolona z takiej decyzji ma prawo w ciągu 7 dni wnieść odwołanie do Prezesa NFZ, który ma 30 dni na rozstrzygnięcie sprawy. Decyzja Prezesa NFZ jest ostateczna i podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Ta konstrukcja została wprowadzona z dniem 21 listopada 2013 r. ze względu na nowelizację. Ale te przepisy nie są przedmiotem zaskarżenia.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Zmieniono przepisy, dlatego że nie tylko w przypadku NFZ, ale także przy ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju mieliśmy podobną sytuację. Ostatnio bardzo często się zdarza, że zastępuje się wymogi dwuinstancyjności poprzez powoływanie różnego rodzaju quasi-podmiotów, które nie mają cech organów administracji. Przypisuje się im prawo wydawania decyzji i potem z naruszeniem oczywistych ustaleń doktryny prawa administracyjnego w praktyce uznaje się czy zapisuje, że ktoś rozpozna sprawę. Prezes NFZ.

Jak traktować decyzję dyrektora decyduje o tym ustawa. Jeśli ustawa wyraźnie mówi, że dyrektor jest organem… Pani mówi, że to jest decyzja organu, ale to musi wyraźnie wynikać z ustawy, że dyrektor został upoważniony przez ustawę i wykonuje funkcję organu administracji. Przyznano mu kompetencje, że jego decyzje są decyzjami pierwszej instancji. To musi wyraźnie wynikać z ustawy. Jeśli natomiast dyrektor działa w ramach biura NFZ, działa na tym samym poziomie organizacyjnym, jeśli z ustawy nie wynika instancyjność czy podział tej administracji na szczeble, to jak byśmy tego nie nazwali, decyzja wydana jest na tym samym poziomie.

Uważam, że zmiana, którą wprowadzono zmierza do przywrócenia poprawnego z punktu widzenia budowy administracji modelu. Jest to monolit, jest prezes i cały aparat. To samo mamy w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, tam są delega-

tury, ale to nie znaczy, że decyzja wydana przez dyrektora delegatury UOKiK wydana jest w pierwszej instancji. Wszystkie decyzje wydawane są przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Obecne brzmienie omawianej przez nas ustawy przywraca przepis do stanu poprawnego. Decyzja dyrektora, jak byśmy tego nie nazywali, jeśli z ustawy nie wynika wprost, że dyrektor czy wojewódzki inspektorat jest organem pierwszej instancji, odrębnym organem administracji państwowej, nie jest wydana w pierwszej instancji. Decyzje są wydawane w imieniu Prezesa NFZ.

Poseł Borys Budka (PO):

Szanowna pani poseł, trzeba przeczytać ustawę, bo dokładnie to, o czym pani profesor mówi, jest w tej ustawie. Wszystkie postulaty doktryny, na które pani poseł się powołuje, są i były w tej ustawie. To znaczy, wyraźnie ustawodawca w brzmieniu historycznym, które jest badane w tej sprawie, stwierdził, że od decyzji dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ przysługuje odwołanie do Prezesa NFZ. Dyrektor oddziału jest organem w rozumieniu przepisów k.p.a. To jest zupełnie inna struktura, nieadekwatna. W przypadku Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów organem nie jest dyrektor delegatury, bo on pełni wyłącznie funkcje administracyjne. I w takim układzie, w mojej ocenie, były spełnione konstytucyjne zasady.

Cieszę się, że był ten głos pani profesor, bo jeżeli będzie zaskarżenie przez Naczelną Radę Lekarską przepisów w obecnym brzmieniu, które mogą budzić wątpliwości co do spełniania zasady dewolutywności, to nikt w sposób lepszy nie obroni tej ustawy niż pani profesor. Jeśli wpłynie taki wniosek, to jako pierwszy będę wnosił, jeśli pani profesor się zgodzi, by wybronić to, co zostało zmienione. Natomiast na tym etapie badamy to, co było przed. W mojej ocenie, jak najbardziej ta regulacja była zgodna zarówno z zasadami k.p.a., ale tego Trybunał nie bada, jak i z konstytucją, dlatego że był organ administracji publicznej w osobie dyrektora oddziału działającego samodzielnie i organ odwoławczy w osobie Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia. W administracji jest to bardzo częsty przypadek, tylko musi to być organ. Więc według mnie jest to sprawa jak najbardziej do wybronienia, natomiast zobaczymy, czy nowa wersja ustawy zostanie zaskarżona.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Argumentację za i przeciw dosyć dokładnie już poznaliśmy.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Panie pośle, proszę mi jasno odpowiedzieć. W ujęciu historycznym, czy nowelizacja z ubiegłego roku wycięła ujęcie historyczne, czy nie?

Poseł Borys Budka (PO):

Tak. Obecne brzmienie przepisu nie mówi już o odwołaniu, tylko o ponownym rozpoznaniu przez dyrektora oddziału.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

A tamto zostało skasowane? W takim razie jest to niekonstytucyjne.

Poseł Borys Budka (PO):

To nowe brzmienie. Tylko to nowe brzmienie nie jest badane. My mówimy tylko o tym starym brzmieniu i to stare jest zgodne z konstytucją.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Skupmy się na przedmiocie sprawy.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

To jakie jest obecne brzmienie przepisu?

Poseł Borys Budka (PO):

Pani profesor, jeszcze raz powtórzę. Obecne brzmienie mówi tak: dyrektor oddziału wydaje decyzję administracyjną. Od tej decyzji przysługuje wniosek o ponowne rozpoznanie do tego samego dyrektora oddziału.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Do Prezesa NFZ.

Poseł Borys Budka (PO):

Nie. Ale to nie jest przedmiotem badania. Sądzę, że z tym problemem możemy się spotkać za jakieś pół roku.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 4 głosach za, braku przeciwnych i 10 wstrzymujących się. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm w Trybunale?

Poseł Borys Budka (PO):

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji panu posłowi Borysowi Budce.

Przechodzimy do kolejnej sprawy o sygn. akt SK 13/13, pan poseł Stanisław Piotrowicz. Proszę, panie pośle.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, postaram się zwięźle i krótko przedstawić sprawę. Sprawa została zainicjowana skargą obywatela z dnia 9 lutego 2010 r. Stan faktyczny jest taki. 30 października 2009 r. prokurator wydał wobec skarżącego postanowienie o zastosowaniu wobec niego dozoru Policji połączonego z obowiązkiem powstrzymywania się od kontaktów z pracownikami pewnego przedsiębiorstwa oraz przebywania na terenie tego przedsiębiorstwa. Na to postanowienie prokuratora wpłynęło zażalenie do sądu. Sąd utrzymał postanowienie prokuratora w mocy. I to jest pierwszy wątek sprawy.

Drugi wątek dotyczy tego, że w dniu 21 października 2009 r. w tej samej sprawie prokurator wydał zarządzenie o odmowie udostępnienia akt sprawy skarżącego jego obrońcy. Ów wniosek dotyczył akt i dokumentów, na podstawie których zastosowano wobec podejrzanego środki zapobiegawcze, a w wyniku rozpoznania zażalenia zarządzeniem prokuratora rejonowego z 16 listopada 2009 r. zaskarżone zarządzenie zmieniono w ten sposób, że udostępniono podejrzanemu i jego obrońcy wybrane karty akt sprawy, w pozostałym zaś zakresie utrzymano je w mocy.

Skarżący zaskarża przepis art. 275 § 2 ustawy – Kodeks postepowania karnego, zarzucając mu naruszenie przepisów art. 2, art. 41 ust. 1, art. 52 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że pozwala na takie jego rozumienie, które umożliwia zobowiązanie osoby oddanej pod dozór policyjny do powstrzymywania się od kontaktów z określonymi osobami i powstrzymywania się od przebywania w danym miejscu. Tu trzeba wziąć pod uwagę, że w czasie, kiedy stosowano ten środek zapobiegawczy art. 275 § 2 k.p.k. brzmiał inaczej niż obecnie. Przepis ten brzmiał w ten sposób: „Oddany pod dozór ma obowiązek stosowania się do wymagań zawartych w postanowieniu sądu lub prokuratora. Obowiązek ten może polegać na zakazie opuszczania określonego miejsca pobytu, zgłaszaniu się do organu dozorującego w określonych odstępach czasu, zawiadamianiu go o zamierzonym wyjeździe oraz o terminie powrotu, a także na innych ograniczeniach jego swobody niezbędnych do wykonywania dozoru".

Skarżący kwestionuje, że dość dalece zinterpretowano ten przepis, dokonując takich ograniczeń wolności wiążących się z zakazem przebywania w określonym zakładzie, z zakazem kontaktowania się z określonymi osobami, a to wszystko poprzez rozwinięcie sformułowania zawartego w przepisie „a także na innych ograniczeniach jego swobody". W tym zakresie skarżący uważa, że przepis był niekonstytucyjny w tamtym czasie. Po 2010 r. przepis został zmieniony i teraz przewiduje możliwość dokonania takich ograniczeń, jakie wówczas zastosowano.

Można byłoby powiedzieć, że wobec tego dziś już nie ma podstaw do orzekania przez Trybunał Konstytucyjny. Stanowiska Sejmu i Prokuratora Generalnego są rozbieżne w tej kwestii. Prokurator Generalny uważa, że dozór zastosowany pod rządami tamtego

przepisu już upadł, bowiem w międzyczasie postanowienie w sprawie umorzono, później je wznowiono, a zastosowany dozór opiera się już na nowym brzmieniu przepisu. On trwa w dalszym ciągu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy prokurator wnosi o umorzenie postępowania?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Tak. Prokurator wnosi o umorzenie w tym zakresie, bo uważa, że tego problemu już nie ma. Natomiast Sejm powziął pewne wątpliwości, ponieważ sprawa w jakimś stopniu jeszcze w dalszym ciągu dotyczy skarżącego. Jest to dość zawiły stan faktyczny, więc jeśli będzie taka potrzeba, to mogę omówić go bardziej szczegółowo.

Stanowisko Sejmu jest takie, że art. 275 § 2 k.p.k. w dawnym brzmieniu jest niezgodny z konstytucją, ale ponieważ jego skutki w jakimś stopniu dotykają skarżącego, to warto, żeby Trybunał w tym zakresie się wypowiedział. Stąd nasze stanowisko, że wskazany przepis w dawnym brzmieniu jest niezgodny z zasadą wyłączności ustawy dotyczącą ograniczania praw i wolności konstytucyjnych wyrażoną w art. 41 ust. 1, art. 52 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto skarżący zaskarża art. 156 § 5 w związku z art. 156 § 5a w związku z art. 159 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, zarzucając mu naruszenie przepisów art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 w takim zakresie, w jaki uzależnia w toku postępowania przygotowawczego udostepnienie akt i umożliwienie sporządzenie ich odpisów i kserokopii podejrzanemu i jego obrońcy, w tym części akt będących podstawą zastosowania lub wniosku o zastosowanie wobec podejrzanego środków zapobiegawczych od zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze, przy równoczesnym braku określenia przesłanek, w jakich sytuacjach prowadzący postępowanie może odmówić udostępnienia tej części akt, jak jest to możliwe na podstawie art. 156 § 5a k.p.k.

Art. 156 § 5 k.p.k. pozostawia w gestii prokuratora, czy i jakie materiały udostępnić skarżącemu, natomiast nie zawiera żadnych kryteriów, czyli pozostawia pełną swobodę. Ta swoboda dotyczy innych środków zapobiegawczych niż tymczasowe aresztowanie. Jeżeli chodzi o tymczasowe aresztowanie, to przepis ten został już zmieniony. Art. 156 § 5a zawiera kryteria, w jakim zakresie prokurator jest zobowiązany udostępnić materiały, a więc w szczególności zobowiązany jest udostępnić te materiały, na podstawie których uzasadnia swój wniosek o tymczasowe aresztowanie. Ustawodawca wyszedł z założenia, że areszt jest środkiem surowym, w związku z tym kryteria powinny być bardziej rygorystyczne, natomiast inne środki zapobiegawcze jako środki wolnościowe nie muszą takich rygorów zawierać.

Wychodzimy z założenia, że niemal analogiczne uwarunkowania powinny dotyczyć również innych środków zapobiegawczych. W tym miejscu stanowisko zarówno Sejmu, jak i Prokuratora Generalnego jest zgodne co do tego, że przepis art. 156 § 5 k.p.k. jest niezgodny z konstytucją, jakkolwiek ta niezgodność przez prokuratora odnoszona jest do innych przepisów konstytucji, a nieco innych przez Sejm. Sejm tę sprawę widzi trochę szerzej i uważa, że jest to rozwiązanie niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji , a więc z prawem do sądu. Bowiem jeżeli prokurator odmówi wglądu w akta sprawy, to zażalenie na tę decyzję w dotychczasowym brzmieniu przepisu służyło do prokuratora zwierzchniego, a nie do sądu, w związku z czym nie było kontroli sądowej. Ponadto uważamy, że wskazany przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, chodzi o bliższe sformułowanie przepisu, bliższą określoność przepisu, oraz z art. 42 ust. 2 Konstytucji, który ogranicza prawo do obrony, a także w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji. Tych przepisów nie muszę rozwijać, bo to jest temat stałych rozważań Komisji Ustawodawczej.

Reasumując, stanowisko Sejmu jest takie, że art. 275 § 2 sprzed nowelizacji k.p.k. jest niezgodny z art. 41 ust. 1, art. 52 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a art. 156 § 5 k.p.k. , skoro nie precyzuje przesłanek odmowy dostępu do materiałów postępowania przygotowawczego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja mam wątpliwości co do drugiej części stanowiska. Negując konstytucyjność przepisu art. 156 § 5 k.p.k. w tym zakresie i mówiąc to, co pan poseł powiedział o prawie do sądu, bo to tak wybrzmiało, że postanowienie prokuratora nie powinno być rozpatrywane przez prokuratora nadrzędnego, tylko przez sąd, burzymy całą konstrukcję tego przepisu i części Kodeksu postępowania karnego. Jest bowiem zasadą, że akta są udostępniane za zgodą prokuratora, a my, wprowadzając przesłanki odmowy, doprowadzamy do odwrócenia tej sytuacji. To w wyjątkowych sytuacjach prokurator będzie mógł odmówić dostępu do akt. Jeżeli my piszemy – ale taka jest skarga konstytucyjna – że w zakresie zastosowania poręczenia majątkowego, to potem może być wiele innych sytuacji, kiedy prokurator będzie musiał sporządzić postanowienie z uzasadnieniem, dlaczego on odmawia w tych innych przypadkach dostępu do materiałów z prowadzonego postępowania przygotowawczego.

Czy mogliby się państwo odnieść do tego, co powiedziałem i również do tego, co zostało powiedziane? Dlaczego ten przepis, waszym zdaniem, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji?

Specjalista z BAS Maciej Iwański:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, odnosząc się do niezgodności z wzorcem wskazanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji, co precyzujemy w uzasadnieniu naszego stanowiska, odnosimy się do wyrażonego w tym przepisie prawa do sądu i wywodzonej z niej zasady sprawiedliwości proceduralnej. Jednym z elementów ukształtowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie prawa sprawiedliwości proceduralnej jest zasada jawności postępowania. W zakresie, w jakim przepis nie precyzuje przesłanek dochodzi do ograniczenia jawności postępowania przez arbitralne, można powiedzieć, ograniczenie dostępu do akt śledztwa czy dochodzenia. Natomiast stanowisko nasze nie zawiera wniosku o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim nie przewiduje odwołania od takiej decyzji prokuratora do sądu, ponieważ nie wynika to wprost ze skargi konstytucyjnej. W istocie skarżący wskazuje, że tego odwołania do sądu nie ma, natomiast z całości uzasadnienia można wnioskować, że nie jest to w jego ocenie odrębny zarzut niezgodności z konstytucją, a jedynie okoliczność ta została przywołana dla wzmocnienia argumentacji na rzecz niekonstytucyjności braku przesłanek. W sytuacji, kiedy tych przesłanek nie określono istotną korektą byłoby, gdyby odwołanie od takiej decyzji rozpatrywał sąd. W sytuacji, kiedy zostało to przekazane do innego prokuratora, można domniemywać, jak wskazuje skarżący, że ta decyzja będzie powielona.

Na koniec chcę zwrócić uwagę, że zmiany wprowadzone do Kodeksu postępowania karnego, które oczekują na wejście w życie, zmieniają przepis, który mówi o przesłankach czy wcześniej o braku przesłanek odmowy dostępu do akt postępowania, wprowadzając takie przesłanki. Może zacytuje treść tego przepisu. Art. 156 § 5 Kodeksu postępowania karnego w znowelizowanym brzmieniu stanowi: „Jeżeli nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia się sporządzanie odpisów lub kopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie".

A zatem ustawodawca niejako uczynił zadość postulatom podnoszonym przez skarżącego w skardze. Niemniej jednak zmiany te dopiero oczekują na wejście w życie, w związku z czym zajmujemy stanowisko jak w *petitum* naszego pisma. Natomiast zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 159 k.p.k. na odmowę udostepnienia akt w postępowaniu przygotowawczym przysługuje stronom zażalenie. Na zarządzenie prokuratora zażalenie przysługuje do sądu. To oznacza, że i ten problem został przez ustawodawcę rozstrzygnięty. Niemniej my się do niego nie odnosiliśmy, ponieważ nie wynikało wprost ze skargi konstytucyjnej, że skarżący obejmuje skargą i to zagadnienie.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Generalnie staram się zwalczać takie postawy – nie bo nie. Czyli jeżeli ktoś podejmuje wobec obywatela jakąś decyzję, to powinien ją uzasadnić, a nie, bo nie, bo nie muszę. To mnie od razu mierzi. W związku z tym podzielam pański pogląd.

Ale pozwolę sobie na inny komentarz. Powiem szczerze, że jako członek Komisji Ustawodawczej wpadam w coraz większe kompleksy. A dlaczego? Tu na posiedzeniach w mniejszym gronie, nie bacząc na to, kto jaką ma legitymację, możemy sobie porozmawiać, posprzeczać się, ale wielokrotnie dochodzimy do wniosku, że gdzieś w tej całej machinie proceduralnej nad uchwalaniem ustaw popełniamy błędy i tych błędów jest za dużo. Sami się do nich potem przyznajemy. Nie potrafimy tego wychwycić w tej całej machinie urzędniczo-parlamentarnej. Przypuszczam, że naszym grzechem pierworodnym, a mówię to jako stary stażem parlamentarzysta, jest to, że my bardzo często ulegamy sugestiom urzędników ministerialnych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Spójrzmy na to z innej strony. Przepisy się zmieniają. Skoro jest taka wola ustawodawcy, proszę bardzo. Jeśli Skarb Państwa znajdzie kolejne miliony złotych na zatrudnienie nowych sędziów, jeśli są takie możliwość, niech tak będzie, nigdy nie dość kontroli.

Jednak zakładamy, że prokurator jest osobą, która działa w dobrej wierze. Ten przepis funkcjonuje już od wielu, wielu lat. My poruszamy następujący problem, o czym powiedział pan poseł Kłopotek, przepisy, które mają być będą lepsze od poprzednich. Możemy się z tym zgodzić. Natomiast rodzi się pytanie, czy przepis w brzmieniu obowiązującym powinniśmy rozpatrywać – nie czy on jest lepszy, czy gorszy, tylko czy on jest zgodny z konstytucją, czy on jest zgodny z przywołanymi wzorcami konstytucji.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Mamy dwie strony postępowania, z jednej strony prokuratora, a z drugiej strony podejrzanego i jego obrońcę. Prokurator coś postanawia, a druga strona nie ma prawa wglądu, na jakiej podstawie prokurator ograniczył jej swobody obywatelskie czy ogranicza jej prawo wolności. Niech prokurator mu to powie, niech mu pokaże podstawę. Teraz prokurator może powiedzieć, że nie musi tego robić. I to mi się nie podoba. Dlaczego jednoosobowo może zdecydować, że nie musi tego robić? Albo nie, bo nie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, w przepisie zmieniającym są tak ogólnikowe podstawy odmowy udostępnienia akt, że w każdym przypadku każdy prokurator może takie uzasadnienie napisać. Są one bardzo ogólnikowe i najprawdopodobniej przedmiotem skargi konstytucyjnej będzie również zarzut, że te przepisy nie są wystarczająco precyzyjne. Tylko na czym polega rzecz? Na tym, że adwokat albo podejrzany – w jego interesie jest to, aby mieć stały dostęp do akt –będzie oczekiwał umożliwienia mu dostępu do akt i będzie pisał wniosek na takiej a takiej podstawie, w związku z taką lub inną sytuacją. Załóżmy, że prokurator będzie mu odmawiał dostępu, więc podejrzany napisze zażalenie i akta trafią do sądu. Akta idą do sądu, więc w jakimś stopniu ograniczone jest postępowanie przygotowawcze, sąd te akta czyta w takim terminie, w innym terminie, potem je oddaje, one wracają do prokuratury i postępowanie toczy się dalej. A w tym wszystkim jest jeszcze trzecia osoba, bo to jest nie tylko prokurator i podejrzany, ale jest również pokrzywdzony, któremu powinniśmy zapewnić takie postępowanie, żeby ono toczyło się zgodnie z zasadami wynikającymi z Kodeksu postępowania karnego i z konstytucji, żeby sprawy mogły się kończyć w rozsądnym terminie. A widząc funkcjonowanie naszego wymiaru sprawiedliwości, obawiam się, że to będzie powód do kolejnego przedłużania spraw.

Panie mecenasie, ja mam jeszcze jedno pytanie. Czy w przepisach istnieje jakieś ograniczenie składania wniosków o udostępnienie akt?

Specjalista z BAS Maciej Iwański:

Czy chodzi ograniczenie czasowe? To znaczy, czy strona musi odczekać po złożeniu wniosku?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tak.

Specjalista z BAS Maciej Iwański:

Nie, nie istnieje. Mogę dodać, że istnieje obowiązek uzasadnienia postanowień czy zarządzeń o odmowie, ponieważ one są zaskarżalne. Natomiast praktyka, o czym mówią skarżący w sprawie, pokazuje, że często te uzasadnienia są bardzo lakoniczne.

Dodam, o czym wspominał już pan poseł, że sprawa analogiczna była rozpatrywana przez Trybunał w zakresie przepisów dotyczących materiałów uzasadniających wniosek o zastosowanie tymczasowego aresztowania. W wyroku, w którym Trybunał orzekł, że brak przesłanek jest niezgodny z analogicznymi wzorcami, sam Trybunał wskazał, że praktyka wskazuje na to, iż uzasadnienia takich zarządzeń są bardzo lakoniczne. W związku z tym strona nie doznaje rekompensaty poprzez możliwość zapoznania się z uzasadnieniem takiego zarządzenia. Wartością jest i niejako koniecznością z punktu widzenia konstytucyjnych wymogów procesu karnego, żeby stronie umożliwić dostęp do materiałów, które stanowiły podstawę samej decyzji, a nie do uzasadnienia tej decyzji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zgadzam się z tym i z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego też się zgadzam, dlatego miedzy innymi nie wnoszę uwag do pierwszej części naszego stanowiska, gdzie mówi się o dozorze policyjnym, dlatego że ograniczanie praw i wolności konstytucyjnych powinno być w ustawie określone. Natomiast tymczasowe aresztowanie czy dozór policyjny to jest jednak inna kategoria niż odmowa dostępu do materiałów postępowania przygotowawczego.

Specjalista z BAS Maciej Iwański:

Tamten wyrok dotyczył właśnie odmowy dostępu do akt, tylko że w zakresie materiałów, które uzasadniały wniosek o zastosowanie tymczasowego aresztowania. Więc tamta sprawa była identyczna, z tą różnicą, że materiały miały dotyczyć tymczasowego aresztowania, mówiąc w skrócie. Natomiast w naszym przypadku problem dotyczy materiałów uzasadniających zastosowanie innych środków zapobiegawczych. Tylko i wyłącznie z uwagi na to, że sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną w *petitum* ograniczmy się do tych środków, które zostały zastosowane konkretnie w sprawie skarżącego.

Niemniej wszystkie uwagi poczynione przez Trybunał w tamtym wyroku można przenieść na grunt niniejszej sprawy, ponieważ Trybunał Konstytucyjny, pochylając się nad kwestią braku przesłanek uzasadniających odmowę udostępnienia materiałów, nie powoływał się na wagę środka, którego ta odmowa dotyczy, to znaczy tymczasowego aresztowania. Ciężar argumentacji sądu konstytucyjnego skupił się na tym, iż brak takich przesłanek ogranicza, po pierwsze, jawność postępowania, po drugie, może utrudniać wykonywanie prawa do obrony. W orzecznictwie Trybunału również sprecyzowane jest, że prawo do obrony to między innymi możliwość zapoznawania się przez obrońcę z materiałami postępowania.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ja mam cały czas w pamięci również to, że kilka lat temu prokuratura w naszym kraju uzyskała dzięki nam, bo uchwaliliśmy takie uchwały, ogromną samodzielność, a dokładniej mówiąc, niezależność. Skoro daliśmy taką władzę prokuraturze, to tym bardziej obowiązkiem prokuratora jest, po pierwsze, porządnie uzasadnić, a nie lakonicznie, jak to często bywa, a po drugie, ta druga strona ma prawo wglądu, zapoznania się z dowodami, dokumentami, na podstawie których prokurator taką a nie inną decyzję podjął.

Sami nieraz zgrzytamy zębami jako parlamentarzyści, kiedy przychodzą do nas obywatele w różnych sprawach, również na styku obywatel – prokurator, i poseł nic nie może zrobić. Nawet kiedy występujemy z prośbą o zainteresowanie się sprawą, jaką odpowiedź otrzymujemy? Że prokurator jest niezależny, a parlamentarzysta nie ma prawa pytać ani oczekiwać odpowiedzi. Dzisiaj toczy się dyskusja coraz głębsza nad tym, jaka powinna być ustrojowa pozycja prokuratury.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

I słusznie. Dyskusja powinna być kontynuowana, bo pan poseł powiedział to w dużym uproszczeniu. Prokurator odpisuje, że jest brak podstaw prawnych na udzielenie takich informacji. I rzeczywiście brak jest podstaw prawnych. To powinno ulec zmianie.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ale mógłby grzecznościowo odpowiedzieć.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie bardzo, bo może pojawić się ktoś zainteresowany tym postępowaniem i zapyta prokuratora, na jakiej podstawie udzielił informacji posłowi, który później zwołał konferencję prasową i powiedział to, co powiedział. Podzielam tę uwagę, że przepisy, które powodują, że Prokurator Generalny na posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka może przyjść, ale tylko ze względu na swoją dobrą wolę, a nie dlatego że jest do tego zobowiązany, nie są dobre i powinny ulec zmianie.

Proszę państwa, sądzę, że wszystko zostało wyjaśnione w tej sprawie, a teraz toczy się dyskusja dotycząca aspektów prawnych tych zagadnień. Proponuję, żebyśmy przeszli do głosowania.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem tego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko przy 8 głosach za, braku przeciwnych i 5 wstrzymujących się. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm w Trybunale Konstytucyjnym?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Tak, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji panu posłowi.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, a tak naprawdę do dwóch spraw, które ja przedstawię. Obie zawierają wniosek o umorzenie postępowania, więc nie będzie z nimi jakiegoś większego problemu.

Pierwsza sprawa o sygn. akt P 11/13 dotyczy pytania prawnego sądu w sprawie zachowku. Sąd uważa, że instytucja zachowku prowadzi do ograniczenia praw majątkowych przyszłego spadkodawcy, który nie może w sposób dowolny rozporządzić swoim majątkiem. Nawet jak komuś wszystko zapisze, to rodzina, powołując się na przepisy dotyczące zachowku, może 2/3 należnego z mocy ustawy spadku otrzymać. Tą sprawą Trybunał już się zajmował, dlatego wnosimy o umorzenie postępowania na mocy art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Ja mam tylko jedno pytanie. W pytaniu został przywołany wzorzec konstytucyjny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, a kiedy Trybunał rozpatrywał poprzednią sprawę, to bodajże zajmował się tylko art. 64 ust. 2 Konstytucji. Czy mam rację?

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Panie przewodniczący, wszystkie wzorce, które powołuje sąd pytający w tej sprawie powołano także w sprawie rozstrzygniętej w lipcu 2013 r. Merytorycznie Trybunał wypowiedział się o niektórych z nich, natomiast w odniesieniu do pozostałych postępowanie umorzył.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli cały art. 64 Konstytucji był brany pod uwagę?

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Tak, a inne wzorce, które sąd powołuje, zresztą jest to ten sam sąd i personalnie ten sam sędzia, były przywołane w tamtym postępowaniu. Trybunał w tym zakresie postępowanie umorzył.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan sędzia jest nadal przekonany i on to prezentuje przed Trybunałem Konstytucyjnym, że przepisy o zachowku w sposób oczywisty są niezgodne z konstytucją?

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Taki argument też się pojawia. Pytania prawne, o których mowa, zostały wniesione jeszcze przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w lipcu. Sam fakt, że sąd

postanowień nie uchylił i pytań nie cofnął, świadczy o tym, że być może takie przekonanie u pytającego sądu się pojawia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Gdyby Trybunał uznał, że rozstrzygnięcie nastąpi na rozprawie, to chcę reprezentować Sejm i proszę o udzielenie mi rekomendacji. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Dziękuję za udzieloną mi rekomendację.

Przechodzimy do ostatniej sprawy o sygn. akt SK 65/13. Proszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o przedstawienie sprawy.

Specjalista z BAS Maciej Iwański:

Sprawa o sygn. akt SK 65/13 została zainicjowana skargą konstytucyjną dwóch skarżących z 18 października 2011 r. Skarżący, działając na podstawie art. 53 w związku z art. 54 § 1 oraz art. 52 § 1 Kodeksu postępowania karnego, przystąpili w charakterze oskarżycieli posiłkowych do sprawy rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w Poznaniu.

Postanowieniem z 25 lipca 2011 r. wydanym na podstawie art. 56 § 2 Kodeksu postępowania karnego sąd odmówił jednak skarżącym udziału w postępowaniu w charakterze oskarżycieli posiłkowych, wskazując, iż sprawy prowadzone przez ten sąd mają charakter pomocniczy i uboczny w stosunku do głównego procesu karnego prowadzonego przez sąd brytyjski, ponieważ sprawa prowadzona przez sąd polski dotyczyła sposobu określenia i wykonania kary orzeczonej przez sąd brytyjski wobec sprawcy, którego ofiarą była osoba bliska dla tych pokrzywdzonych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Chodzi o to, że w Wielkiej Brytanii doszło do popełnienia przestępstwa. Tam sąd skazał sprawcę na dożywocie. Proszę kontynuować.

Specjalista z BAS Maciej Iwański:

Zastosowany przez sąd w sprawie pokrzywdzonych przepis, czyli art. 56 § 2 k.p.k., stanowi: „Sąd orzeka także, iż oskarżyciel posiłkowy nie może brać udziału w postępowaniu, jeżeli stwierdzi, że nie jest on osobą uprawnioną lub jego akt oskarżenia albo oświadczenie o przystąpieniu do postępowania zostało złożone po terminie". Sąd stwierdził, iż pokrzywdzeni nie są osobami uprawnionymi z uwagi na przedmiot postępowania prowadzonego przez ten sąd.

Natomiast skarżący zaskarżyli art. 56 § 3 Kodeksu postępowania karnego, który stanowi: „Na postanowienie sądu wydane na podstawie § 1, a także na postanowienie sądu wydane na podstawie § 2, jeżeli dotyczy oskarżyciela posiłkowego określonego w art. 54 lub art. 55 § 3 – zażalenie nie przysługuje". W sprawie skarżących właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia, ponieważ działali oni obok działającego w sprawie prokuratora. W związku z czym odmowa ich udziału jako oskarżycieli posiłkowych wydana przez sąd nie podlegała zaskarżeniu. Problem, jaki ujawnił się w przedmiotowej sprawie, dotyczy tego, na jakiej podstawie prawnej sąd orzekł o odmowie ich działania w charakterze oskarżycieli posiłkowych. Przepisem kompetencyjnym dla sądu jest art. 56 § 2 Kodeksu postępowania karnego pozwalający sądowi na taką odmowę. Skarżący zaś lokują istotę problemu w braku możliwości zaskarżenia takiej decyzji.

Trzeba wskazać, że skarżący z uwagi na to, że ustawa wprost stanowi, iż taka decyzja nie podlega zaskarżeniu nie wywiedli żadnego środka zaskarżenia. A zatem w ich sprawie sąd nie wydał żadnej decyzji, która potwierdzałaby, że środek taki nie przysługuje lub jest niedopuszczalny. My w naszym stanowisku, wnosząc o umorzenie postępowania z uwagi na jego niedopuszczalność, wskazujemy na ustabilizowaną i jednoznaczną linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą w przypadku, gdy skarżący domagają się stwierdzenia niezgodności z konstytucją przepisów wyłączających możliwość zaskarżenia określonej decyzji procesowej, pomimo iż ustawa mówi wprost, iż środek zaskarżenia nie przysługuje, są jednak obowiązani do wywiedzenia takiego środka i uzyskania skutecznej decyzji wydanej właśnie na podstawie przepisu wyłączającego taką możliwość.

Warto nadmienić, iż wcześniej Trybunał rozpatrywał dwie sprawy analogiczne do tej, to znaczy dotyczące sytuacji, kiedy wydano odmowę prawa udziału jako oskarżyciel posił-

kowy. Strony zaś takiej decyzji, jak w przypadku niniejszych skarżących, nie zaskarżyły i Trybunał postępowanie umorzył. W stanowisku przywołujemy również szereg innych postanowień o umorzeniu postępowania, w których Trybunał jednoznacznie stwierdza, że mimo faktu, iż ustawa stanowi, że środek zaskarżenia nie przysługuje, skarżący z uwagi na specyfikę postępowania skargowego przed Trybunałem Konstytucyjnym są zobowiązani do wywiedzenia takiego środka.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Czy mógłby pan powtórzyć to ostatnie zdanie?

Specjalista z BAS Maciej Iwański:
W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, iż pomimo faktu, że przepis prawa stanowi, że dany środek zaskarżenia nie przysługuje, podmioty tego postępowania w perspektywie wystąpienia ze skargą konstytucyjną na przepis, który drogę taką zamyka, obowiązane są do wywiedzenia takiego środka zaskarżenia w celu uzyskania …

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Są zobowiązane do …?

Specjalista z BAS Maciej Iwański:
Są obowiązane do wywiedzenia, do wniesienia takiego środka zaskarżenia w celu uzyskania decyzji procesowej opartej na przepisie, który tę drogę zamyka.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Pan, panie mecenasie, mówi, że jeśli chcieli wnieść skargę konstytucyjną, to tak powinni byli zrobić. Ale dlaczego to postępowanie ma być umorzone?

Specjalista z BAS Maciej Iwański:
Ponieważ w tym zakresie skarga jest przedwczesna. Wymogiem wniesienia skargi konstytucyjnej jest wydanie wobec skarżących w tym wypadku orzeczenia na podstawie przepisu, z którego treścią wiążą oni naruszenie konstytucyjnych praw i wolności. Skarżący zauważają, że ich konstytucyjne prawo do sądu zamyka przepis, który stanowi, iż środek zaskarżenia nie przysługuje. W związku z tym powinni oni uzyskać orzeczenie oparte na tym przepisie. Takie orzeczenie uzyskaliby, gdyby wnieśli niedopuszczalny z mocy ustawy środek zaskarżenia. Wtedy sąd wydałby na mocy art. 429 § 1 Kodeksu postępowania karnego decyzję wskazującą, iż środek zaskarżenia jest niedopuszczalny z mocy ustawy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Czyli pełnomocnik popełnił błąd, bo nie wniósł odwołania od postanowienia sądu o niedopuszczeniu skarżących jako oskarżycieli posiłkowych?

Specjalista z BAS Maciej Iwański:
Z punktu widzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym można tak powiedzieć.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
I dlatego my wnosimy o umorzenie?

Specjalista z BAS Maciej Iwański:
Tak.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):
Panie przewodniczący, my z tego tytułu wnosimy o umorzenie, ale czujemy, że przepis jest błędny. Czujemy to?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
To pan poseł to czuje.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):
Czy w sytuacji, kiedy czujemy, że przepis jest błędny, bo za chwilę, kiedy ktoś przeprowadzi tę procedurę prawidłowo, to prawdopodobnie Trybunał uzna, że on jest niekon-

stytucyjny, to może, nie czekając na takie rozstrzygnięcie, jako Komisja Ustawodawcza podjęlibyśmy próbę zmiany tego przepisu, zaproponowalibyśmy zmianę.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, to jest głos dotyczący sprawy, a nie propozycji pana posła, dlatego że, jeśli taka będzie wola Komisji, żeby z taką inicjatywą wystąpić, to nie leży w sferze naszej działalności, naszego doradztwa, naszego wydziału wypowiadanie się w tych kwestiach.

Z przygotowanego projektu stanowiska nie wynika i nie płynie żadna sugestia dotycząca zgodności lub niezgodności przepisu co do meritum, a rzeczywiście problem jest istotny i w tym przypadku wymóg formalny legitymowania się przez skarżącego ostatecznym rozstrzygnięciem jest niezbędny z punktu widzenia konstytucyjnej konstrukcji skargi konstytucyjnej jako instrumentu kontroli konkretnej. Inaczej każdy obywatel mógłby zaskarżyć dowolny przepis i uzyskałby legitymację abstrakcyjną. Do wszczynania postępowania przed Trybunałem z wiadomych przyczyn, choćby ekonomiki postępowania przed Trybunałem byłoby to niewykonalne, aby objąć kontrolą wszystkie przepisy kwestionowane przez obywateli.

Sprawa wydaje się na tle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przesądzona jednoznacznie, ale być może ze względu na jej rangę i tło międzynarodowe rozstrzygnięcie zapadnie nie na etapie wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, tylko właśnie po dopuszczeniu do jej merytorycznego rozpoznania, stąd sygnatura SK. Jednak nie ma żadnych podstaw ani teoretycznych, ani praktycznych, aby wnosić o merytoryczne rozpoznanie problemu podniesionego w skardze konstytucyjnej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przegłosujemy więc to stanowisko. Ono wydaje mi się zasadne.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Proszę o udzielenie mi rekomendacji do reprezentowania Sejmu, jeśli Trybunał nie umorzy postępowania. Wydaje się, że zarówno w pierwszej, jak i w drugiej sprawie nastąpi umorzenie i rozpraw nie będzie. Czy są jakieś inne propozycje? Nie słyszę. Dziękuję za udzieloną mi rekomendację.

Na tym zakończyliśmy rozpatrywanie spraw zawisłych przed Trybunałem. Na zakończenie mam jeszcze informację. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej zwróciła się do pani marszałek, a pani marszałek zwróciła się do naszej Komisji o zaopiniowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Komisja zamówiła ekspertyzę Biura Analiz Sejmowych i tę ekspertyzę otrzymaliśmy dzisiaj. Chciałbym, abyśmy na następnym posiedzeniu Komisji tą sprawą się zajęli.

W sekretariacie Komisji jest dostępna opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych inny ustaw. Proszę o zapoznanie się z projektem tej ustawy i na następnym posiedzeniu Sejmu przygotujemy opinię dla Marszałka Sejmu.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.